

**PRZEMYSŁAW WILCZYŃSKI**

***Pomocniczość jako zasada udziału podmiotów niepublicznych  
w realizacji zadań administracji publicznej***

The presence of non-public entities in the domain of public administration, to this day, has not been supported by either a coherent concept within the theory of law for the participation of non-public entities in the undertakings of public administration or in consistent legal solutions devised with such participation in mind. However, since 1997 this presence has been enjoying its constitutional backing in the subsidiarity principle in the Preamble to the Constitution. The subsidiarity principle, perceived as a moral principle, or the foundation for building the rules of public governance, or a legal principle, dictates mutual relations between individuals and various forms of public life. By influencing the shape of public administration, among other things, it also defines the position of non-public entities towards state organs in a broad sense, and towards other non-public entities operating under the legal governance of the state. It can also be seen as the rule implying the participation of non-public entities in the undertakings of public administration. Dissertations in this paper focus on subsidiarity – that is the basis and the principle of participation of non-public entities in the undertakings of public administration.

Zwiększająca w Polsce z roku na rok swój zakres partycypacja podmiotów niepublicznych w urzeczywistnianiu zadań administracji publicznej stwarza szereg nowych sytuacji natury ustrojowej, materialnej i procesowej, wymagających zbadania na gruncie nauki prawa administracyjnego. Chodzi tu m.in. o kwestię podstaw prawnych, na których oparte ma być funkcjonowanie podmiotów niepublicznych w tej sferze, problematykę prawnych form działania tych podmiotów, czy wreszcie zagadnienie skutków, jakie owa obecność wywołuje względem tych, do których kierowana jest działalność podejmowana w ramach administracji publicznej. Niebagatelne znaczenie ma także określenie granic udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej. Obecność podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej – mimo iż od lat znajdująca swój wyraz zarówno na gruncie prawa administracyjnego, jak i w praktyce administracyjnej – nie posiada do dziś oparcia ani w postaci spójnej teoretycznoprawnej koncepcji partycypacji podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji, ani w jednorodnych, wypracowanych pod kątem tego udziału, rozwiązaniach prawnych. Od 1997 r. obecność ta ma swe konstytucyjne umocowanie w postaci zawartej w preambule Konstytucji zasady pomocniczości. Co prawda, tę konstytucyjną zasadę w pierwszej kolejności odnosi się w doktrynie do instytucji samorządu

terytorialnego<sup>1</sup>, jednak w pełni uprawnione jest powoływanie się na pomocniczość również w kontekście roli, jaką w zaspokajaniu potrzeb jednostek i ich wspólnot odgrywać mogą podmioty niepubliczne<sup>2</sup>. Cała aktywność samorządu terytorialnego stanowi bowiem tylko fragment systemu, którego regułą jest pomocniczość. W strukturze tej miejsce swe odnajdują także podmioty niepubliczne. Jak się powszechnie uważa, pomocniczość wyznacza wzajemne relacje między jednostką a różnymi formami życia społecznego. Określa ona również pozycję podmiotów niepublicznych wobec szeroko rozumianych organów państwa oraz funkcjonujących w ramach państwowego porządku prawnego innych podmiotów niepublicznych<sup>3</sup>. Tak pojmowanej pomocniczości – podstawie i zasadzie udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej<sup>4</sup> – poświęcone zostały rozważania niniejszego opracowania.

<sup>1</sup> Pomocniczość w polskim prawie samorządu terytorialnego formalnie pojawiła się dopiero po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że zasada pomocniczości kształtowała szereg rozwiązań w zakresie ustroju samorządu terytorialnego w Polsce już w roku 1990. Wyraz takiemu stanowisku dał zresztą Sejm w uchwale z 29 czerwca 2000 r. podjętej na dziesięciolecie odrodzenia polskiego samorządu terytorialnego, uznając wybory z dnia 27 maja 1990 r. za przełomowy moment, tworzący struktury suwerennej III Rzeczypospolitej w oparciu o zasadę pomocniczości. Rozwinięcie treści sformułowanej w preambule Konstytucji zasady pomocniczości w odniesieniu do samorządu terytorialnego odnaleźć można m.in. w art. 15 tego aktu, proklamującym zasadę decentralizacji władzy publicznej, oraz w art. 16 ust. 2, wskazującym na partycypację samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na zasadzie samodzielności. Niewątpliwie rolę taką spełniają również przepisy art. 163–165 ustawy zasadniczej ustanawiające domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego wobec innych władz publicznych oraz domniemanie kompetencji gminy jako podstawowej jednostki tego samorządu. Zasada pomocniczości odnajduje również wyraz w szeregu rozwiązań w zakresie ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego istniejących na poziomie regulacji ustawowych.

<sup>2</sup> T. Bąkowski widzi potrzebę wyróżnienia dwóch układów, w których rozpatrywać da się zasadę pomocniczości: układu jednostka – podmiot władzy publicznej oraz układu podmiot władzy publicznej – inny podmiot władzy publicznej. Jako kryterium tego rozróżnienia autor ten wskazuje przede wszystkim odmienną rolę podmiotów publicznych odnoszących się do tych układów. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2007, s. 78. Jakkolwiek rozróżnienie powyższe jest nieodzowne dla analizy konkretnych sytuacji prawnych kształtowanych normatywnie wyrażoną zasadą pomocniczości, to jednak wydaje się, że rozważania na temat pomocniczości jako wartości, idei, czy też nawet zasady konstytucyjnej, prowadzone w oderwaniu od konkretnych sytuacji prawnych, mogą z powodzeniem od powyższego rozróżnienia abstrahować.

<sup>3</sup> Por. P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, Państwo i Prawo 2002/2, s. 50–51.

<sup>4</sup> Na marginesie zauważyć należy, że prowadzone na gruncie doktryny poszukiwania racji obecności podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej, nie zawsze postrzegają pomocniczość jako determinant tej obecności. Por. J. Blicharz, *Wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pozarządowe*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 130–131.

W doktrynie w zasadzie panuje zgoda co do tego, że idea pomocniczości w nowożytnym rozumieniu wykształciła się na gruncie społecznej nauki Kościoła Katolickiego<sup>5</sup>. Niewątpliwie jednak źródła idei pomocniczości doszukiwać można się już w myśli św. Tomasza z Akwinu<sup>6</sup>, a nawet w arystotelesowskiej koncepcji państwa<sup>7</sup>. Wśród najczęściej wskazywanych w literaturze prekursorów zasady pomocniczości wymienić należałoby również Althusiusa, Hegla, Tocquevillea, Wilhelma E. von Kettelera czy wreszcie Taparelliego<sup>8</sup>.

Idea pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego przyjmuje sens zarówno negatywny, jak i pozytywny. Z jednej strony, postuluje nieingerencję państwa, gdyż wolność (także i od tej ingerencji) stanowi integralną część godności człowieka, z drugiej zaś – konieczność usprawiedliwionej ingerencji, gdyż wolność nie zawsze jest wystarczająca dla zapewnienia godności<sup>9</sup>. Po raz pierwszy zasada pomocniczości w przyjmowanym obecnie znaczeniu wyrażona została *expressis verbis* w Encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno* w roku 1931<sup>10</sup>. W dokumencie tym zasada ta odniesiona została głównie

<sup>5</sup> A. Wiktorowska jako źródło zasady pomocniczości postrzega doktrynę niemieckiego ekonomisty H. Pescha, ale jest to pogląd raczej odosobniony. **A. Wiktorowska**, *Prawne determinanty samodzielności gminy; zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 17.

<sup>6</sup> W koncepcji św. Tomasza z Akwinu – osoba, choć w pełni odpowiedzialna za swój los, nie jest w pełni zdolna do osiągnięcia oczekiwanego szczęścia. Państwo, będąc jedyną instytucją pozbawioną własnych celów, zapewniać powinno wszystkim „instancjom społecznym” właściwe warunki realizacji ich zadań, tzn. „korygować, jeśli coś jest nie w porządku, uzupełniać, jeśli czegoś brakuje, udoskonalać”. Por. **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 13–14.

<sup>7</sup> W ujęciu arystotelesowskim jednostka sama w sobie (obywatel), ale również i rozmaite grupy społeczne zdolne są jedynie do realizacji partykularnych – im właściwych zadań. Nie są one w stanie osiągnąć autarchii – doskonałości przejawiającej się w pełnej wystarczalności we wszystkim. W związku z tym grupy niższe potrzebują dla realizacji niektórych zadań przynależności do grupy szerszej. W myśli Arystotelesa każda grupa społeczna zajmuje się realizacją potrzeb, które pozostawia grupa bezpośrednio niższa w hierarchii ważności. Zadania poszczególnych grup nie przecinają się, lecz nakładają. W ujęciu Arystotelesa – jednostki, rodziny, mniejsze grupy zdolne są jedynie do działania na sobie właściwym, ograniczonym polu, a jednocześnie niezdolne do osiągnięcia pełni swych potencjalnych możliwości i satysfakcji. Por. **Ch. Millon-Delsol**, *op. cit.*, s. 11–12; **E. Popławska**, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 16–21.

<sup>8</sup> Por. **E. Popławska**, *op. cit.*, s. 17. **Ch. Millon-Delsol**, *op. cit.*, s. 15–27; **tenże**, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] **D. Milczarek** (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 32–38. Szerzej na temat genezy i rozwoju idei pomocniczości: **T. Bąkowski**, *op. cit.*, s. 31 i n.

<sup>9</sup> **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada pomocniczości...*, s. 28.

<sup>10</sup> Do pomocniczości państwa odwoływał się wcześniej w encyklice *Rerum Novarum* Leon XIII. Traktując rodzinę jako społeczność, która „winna mieć prawa i obowiązki swoje niezależne od państwa”, wyraził on przekonanie, że „gdyby obywatele czy rodziny wchodzące w skład społeczności państwowej, zamiast pomocy – sprzeciw, zamiast opieki – umniejszenie praw napotkali, społeczności tej należałoby raczej unikać niż pragnąć”. Równocześnie Leon XIII

do stosunku państwa wobec szeroko rozumianego społeczeństwa, tzn. poszczególnych ludzi oraz wszelkich społeczności pośrednich. Pius XI, uznając fakt, iż szeregu zadań publicznych, które dawniej realizowały małe wspólnoty, w obecnym czasie sprostać mogą tylko potężne organizacje, uznawał, iż tak, „jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym”<sup>11</sup>. Wszelka działalność podejmowana w ramach społeczności wspomagać powinna poszczególne człony społecznego organizmu – nigdy zaś niszczyć ani wchłaniać<sup>12</sup>. Zgodnie z tak wyrażoną zasadą, państwo nie powinno czynić więcej, ale też i nie mniej niż wspomagać jednostkę wraz z poszczególnymi wspólnotami, w których funkcjonuje ona, w ich autonomicznym bytowaniu<sup>13</sup>. Warto podkreślić, że pomocniczość w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego nie wyłącza *a priori* żadnej ingerencji państwa w przypadku wyraźnej konieczności. Zasada pomocniczości dążyć ma do zachowania równowagi w relacji osoba–społeczeństwo. Służyć ma ona ochronie podmiotowości każdego członka społeczeństwa<sup>14</sup>. Pomocniczość społeczeństwa w nauce społecznej Kościoła katolickiego uznawana jest za konsekwencję naturalnego pierwszeństwa osoby jako podmiotu działania. Nie jest ono celem samym dla siebie – służyć musi osiągnięciu dóbr niezbędnych dla rozwoju poszczególnych ludzi<sup>15</sup>. Pierwszeństwo to nie oznacza jednak konfliktu pomiędzy dobrem indywidualnym a dobrem wspólnym. Jeśli bowiem przyjąć, iż społeczeństwo jest koniecznym środkiem rozwoju i doskonalenia człowieka, a podstawowe uprawnienia osoby są równe dla wszystkich, to człowiek powinien ponosić (proporcjonalnie do możliwości) wyrzeczenia i ofiary niezbędne do realizacji dobra wspólnego – przez nie bowiem dokonuje się realizacja owych podstawo-

---

wyraził pogląd, iż „jeśli jakaś rodzina znajdzie się w wielkich trudnościach i bez rady, że sama z nich się wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by jej w tych ostatecznościach państwo udzieliło pomocy”, **Leon XIII**, encyklika *Rerum Novarum*, n. 9–11.

<sup>11</sup> **Pius XI**, encyklika *Quadragesimo Anno*, n. 79.

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

<sup>13</sup> **E. Popławska**, *op. cit.*, s. 13. Idea pomocniczości obecna jest również w późniejszym nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. „Społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego; [...] wydaje się, że lepiej zna i może zaspokoić potrzeby ten, kto styka się z nimi z bliska i kto czuje się bliżnim człowieka potrzebującego, przy tym często pewnego rodzaju potrzeby wymagają odpowiedzi wykraczającej poza porządek tylko materialny, takiej mianowicie, która potrafi wyjść naprzeciw głębszym potrzebom ludzkim”. **Jan Paweł II**, encyklika *Centesimus Annus*, n. 48.

<sup>14</sup> **J. Majka**, *Etyka społeczna i polityczna*, Warszawa 1993, s. 52.

<sup>15</sup> **J. Majka**, *Filozofia społeczna*, Warszawa 1982, s. 185.

wych uprawnień<sup>16</sup>. W tym miejscu zresztą zasada pomocniczości silnie wiąże się z drugą fundamentalną zasadą organizacji życia społecznego w nauce społecznej Kościoła, a mianowicie zasadą solidarności, którą określić można by jako uporządkowaną zgodę w dążeniu do wspólnego dobra<sup>17</sup>, właściwego każdej społeczności – od rodziny aż po państwo, czy też wspólnotę międzynarodową<sup>18</sup>. W nauce społecznej Kościoła pomocniczość traktowana jest jako integralny element solidarności – jako jej artykulacja i uwyrażnienie<sup>19</sup>.

W ujęciu nauk społecznych i prawnych zasada pomocniczości odnoszona jest do relacji występujących między dwoma biegunami: jednostką (osobą) oraz różnymi formami społeczeństwa (społecznościami) – także pomiędzy społecznościami bliższymi osobie oraz dalszymi jej<sup>20</sup>. Takie ujmowanie pomocniczości oparte jest na przekonaniu, że człowiek jest zdolny do wzbogacania swego życia przez własne działanie – umie kierować swoim losem, jest również w stanie rozpoznać, co warunkuje jego dobro<sup>21</sup>. Jako kryterium charakteru tych relacji w zasadzie pomocniczości przyjmuje się, zmieniającą się zależnie do kontekstu, domniemaną kompetencję osoby oraz społeczności jej bliższych. Kryterium to

<sup>16</sup> J. Majka, *Węzłowe problemy katolickiej nauki społecznej*, Warszawa 1990, s. 96.

<sup>17</sup> Szerzej: C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 516–527. Zdaniem tego autora, realizacja zasady solidarności wymaga istnienia wspólnego dobra, poznania tego dobra przez wszystkich członków społeczności, zgodności wszystkich co do wspólnego dobra i wreszcie zgody na ustalony porządek w tym dążeniu (*ibidem*, s. 517).

<sup>18</sup> Jak jednak zauważa C. Strzeszewski, istnienie obiektywnego dobra wspólnego należy odróżniać od subiektywnego poczucia oraz subiektywnej zdolności zrozumienia go i przyjęcia (*loc. cit.*).

<sup>19</sup> M. Toso, *Solidarność i pomocniczość w nauczaniu społecznym Kościoła*, Społeczeństwo 1998/3, s. 487. W tym ujęciu zakłada ona w pierwszej kolejności poszanowanie (uznawanie) kompetencji jednostek i społeczności pośrednich oraz ich pierwszeństwo operatywne w stosunku do wyższych społeczności – „...każdy człowiek i każda społeczność mają własną autonomię i własne prawa, które państwo winno uznawać, chronić i popierać”. W dalszej części zasada ta postuluje ograniczenie kompetencji społeczności wyższej oraz pozytywne działania wyższych społeczności na rzecz jednostek i społeczności niższych; aktywność ta powinna mieć na celu „wspieranie ich, uzupełnianie ich braków, integrowanie ich w dążeniu do [...] całościowego rozwoju, wraz ze wzrostem autonomii” służącej odbywającej się w granicach realizacji dobra wspólnego samorealizacji (*loc. cit.*). Zasada pomocniczości w nauce społecznej Kościoła katolickiego odnoszona jest również do globalnego ładu gospodarczego. Patrz: *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym* (86, c), a także do bardzo konkretnych sfer życia społecznego, w których działalność autonomicznych jednostek, rodzin i administracji publicznej przeplata się z działalnością rozmaitych podmiotów niepublicznych. W sposób szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do zagadnienia wychowania i nauczania. Podkreśla się w tym zakresie, iż szkoła i wychowanie nie stanowią domeny państwa – są sprawą należną w pierwszym rzędzie rodzinie oraz rozmaitym wspólnotom z nią współpracującym. Instytucje publiczne (a w szczególności państwowe) powinny być gwarantem ich autonomii wychowawczej, wspierać, sprzyjać współpracy, czy też współdziałaniu z poszanowaniem wzajemnej właściwości – wszystko to na drodze realizacji dobra wspólnego. Por. *ibidem*, s. 469.

<sup>20</sup> A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, Państwo i Prawo 1995/5, s. 54.

<sup>21</sup> E. Popławska, *op. cit.*, s. 14.

implikuje „preferowanie mniejszego przed większym, zdecentralizowanego przed scentralizowanym, a także – dynamicznego przed statycznym”<sup>22</sup>. Zasada pomocniczości postuluje zakaz odbierania osobie (społeczności bliższej) przez społeczność dalszą tego, co potrafi ona uczynić sama. Domaga się ona subsydiarnego towarzyszenia – „pomocy dla samopomocy”, tzn. dostarczania przez społeczność dalsze tego, czego osoba (społeczność bliższa) nie jest w stanie sama dokonać. Z pomocniczości wynika również subsydiarna redukcja pomocy (bądź rezygnacja z jej udzielania) w sytuacji, gdy wsparcie nie jest konieczne lub gdy udzielone, osiągnęło skutek. Pomocniczość w takim ujęciu zakłada, że świadczenie pomocy w sytuacji braku takiej konieczności niesie ze sobą szkodliwe następstwa dla całego społecznego organizmu. Przerost pomocy staje się bowiem zazwyczaj pomocą alienującą<sup>23</sup>.

W odniesieniu do ustroju społeczności funkcjonującej w ramach organizacji państwowej pomocniczość postuluje nie zastępowanie „władz niższych”, wspólnot pośrednich czy też poszczególnych ludzi, lecz tworzenie środowiska sprzyjającego realizowaniu praw i obowiązków przez te podmioty<sup>24</sup>. Struktury wyższe powinny respektować swobodę w działaniu jednostek lub społeczności niższych, aż do chwili jego niewystarczalności<sup>25</sup>. Regułą jest, że struktura wyższa interweniuje, wspomagając dla realizacji dobra wspólnego. Pomoc „z góry” nie może być ani fakultatywna, ani przypadkowa – jest ona bowiem powinnością<sup>26</sup>. Dobro wspólne realizowane powinno być poprzez swobodne działania obywateli oraz poprzez działania publiczne. Oba rodzaje działań powinny funkcjonować jak system naczyń połączonych, z założeniem pierwszeństwa tych pierwszych<sup>27</sup>. Kryterium rozdziału kompetencji między podmioty publiczne i niepubliczne nie może być wyłącznie cel prowadzenia określonej działalności (interes prywatny, interes publiczny). Istotnym czynnikiem alokacji zadań i kompetencji powinna być zdolność do podjęcia określonego działania. Jeśli jednak podmiot niepubliczny nie weźmie na siebie części zadań nakierowanych na dobro wspólne, to nieuniknionym stanie się albo zubożenie treści dobra wspólnego, albo rozbudowa państwa opiekuńczego<sup>28</sup>.

Zasada pomocniczości, pojmowana jako zasada moralna, podstawa budowania reguł ładu życia publicznego bądź też jako zasada prawna, pojawia się

<sup>22</sup> A. Dylus, *op. cit.*, s. 54.

<sup>23</sup> Por. *loc. cit.*

<sup>24</sup> M. Toso, *op. cit.*, s. 477.

<sup>25</sup> Zaspokajanie określonych potrzeb powinno być powierzone najbliższej jednostce bądź grupie, a w razie niedomagań – przechodzić stopniowo aż do podmiotów najdalszych. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości...*, s. 67.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 61.

w literaturze zazwyczaj w trzech wymiarach: europejskim<sup>29</sup>, w wymiarze wewnętrznym w odniesieniu do każdego państwa, a także w wymiarze wewnętrznym w kontekście charakterystyki federalizmu państwowego (w przypadku państw federalnych)<sup>30</sup>. Obecność pomocniczości wśród zasad kształtujących ustrój administracji publicznej oraz wzajemne relacje pomiędzy tą administracją a adresatami jej działań oraz wszelkimi – „niepublicznymi” wspólnotami pośrednimi zajmującymi obszar pomiędzy państwem a obywatelem, w tym również możliwość partycypacji podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej – w dużej mierze zależy od przyjętej w danym społeczeństwie koncepcji państwa.

Niewiele miejsca na pomocniczość znajdzie się w państwie, którego zasadą byłaby wszechstronna jego obecność w życiu społecznym. W państwie szerokiego interwencjonizmu społecznego i gospodarczego – „uniwersalnym opiece i przewodniku” mającym charakter w wysokim stopniu scentralizowany i zbiurokratyzowany – obecność niepublicznych struktur w sferze zadań publicznych ma znaczenie drugorzędne, jeśli nie marginalne. Trudno zatem doszukiwać się w nim pomocniczości, która wykroczyć by mogła poza struktury jego administracji publicznej w ścisłym – podmiotowym – rozumieniu<sup>31</sup>. Państwo tego rodzaju, aby zapewnić identyfikację obywateli z centralnie określonymi celami, staje się w pewnym sensie „państwem wychowującym”<sup>32</sup>, a nie pomoc-

<sup>29</sup> Zasadę pomocniczości zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej. Do europejskiego porządku prawnego wprowadzona została *Traktatem o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej* (art. 5 /3B/). Obok tej regulacji, do kwestii pomocniczości nawiązują także preambuła oraz postanowienia art. 2 *Traktatu o Unii Europejskiej*. Dodatkowo zagadnieniu pomocniczości poświęcony jest *Protokół w przedmiocie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności*, wprowadzony przez *Traktat Amsterdamski*. W kontekście pomocniczości rozpatrywanej w wymiarze europejskim, wspólnotami pośrednimi są w zasadzie państwa członkowskie – w pewnej mierze stanowią je również społeczności regionalne. Por. **A. Szpor**, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2001/1–2, s. 15–16. Warto zauważyć również, że w przeciwieństwie do pomocniczości w wymiarze państwowym, która w dużej mierze łączy się z zagadnieniem decentralizacji administracji publicznej a więc ruchem odśrodkowym – w wymiarze europejskim subsydiarność ma w zasadzie charakter ruchu dośrodkowego. Poza zadaniami przypisanymi organom Unii jako wyłącznie właściwym, inne zadania przechodzą w zakres ich kompetencji jedynie wówczas, gdy nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Por. **P. Mathijssen**, *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, [w:] **D. Milczarek** (red.), *Subsydiarność*, s. 78.

<sup>30</sup> **M. Kulesza**, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, s. 119.

<sup>31</sup> Por. **P. Winczorek**, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] **D. Milczarek** (red.), *Subsydiarność*, s. 130.

<sup>32</sup> Urzeczywistnianiu tego celu służy często prawo, a w szczególności system przepisów bezwzględnie stosowanych, narzucających ich adresatom gotowe wzorce postępowania. Por. **G. Skąpska**, *Granice aktywności i samodzielności działań objętych regulacją prawną*,

nym. Dla państwa opiekuńczego autorytaryzmu charakterystyczne jest znaczne zredukowanie zakresu swobody w podejmowaniu decyzji co do wzajemnych uprawnień i obowiązków obywateli<sup>33</sup>.

W odniesieniu do każdej społeczności możliwe jest wskazanie właściwego jej dobra wspólnego – zależy ono od jej natury i charakteru<sup>34</sup>. Dobro to wyznacza zakres uprawnień i obowiązków danej społeczności wobec jej członków. Każda społeczność, która wykracza poza wyznaczone jej przez dobro wspólne granice uprawnień, sprzeciwia się ideałowi *bonum commune*, mija się z własnym celem i podkopuje rację swego istnienia. Zamiast działać dla dobra osób, szkodzi im, bo każde nieuzasadnione, niepodyktowane racją dobra wspólnego rozszerzenie uprawnień społeczności, jest złamaniem i pogwałceniem praw osoby<sup>35</sup>. W świetle zasady pomocniczości, z publicznej pomocy korzystać powinni jedynie ci, w przypadku których mówić można o istnieniu realnej potrzeby pomocy<sup>36</sup>. Interweniując w sytuacjach nieuzasadnionych bezpośrednio<sup>37</sup> i pozbawiając tym samym społeczeństwo odpowiedzialności, państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkich energii oraz przesadny wzrost publicznych struktur, w których raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom<sup>38</sup>.

Konsekwencją zastosowania zasady pomocniczości dla kształtowania udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań publicznych (w tym zadań administracji publicznej) powinno być przekształcenie społeczeństwa składają-

---

[w:] **M. Borucka-Arctowa, Ch. Kourilsky** (red.), *Socjalizacja prawna*, Warszawa 1993, s. 195–196.

<sup>33</sup> Por. *ibidem*, s. 195.

<sup>34</sup> Dobro wspólne nie może być jednak traktowane jako samodzielny byt, jako cel sam w sobie – istnieje niejako w służbie dobra poszczególnych ludzi. Tylko dobro osobowe stanowić bowiem może źródło ogólnego dobra każdej społeczności, przy czym każda społeczność ma własne dobro, niezależne od dobra innych społeczności; **C. Strzeszewski**, *op. cit.*, s. 513.

<sup>35</sup> **J. Majka**, *Filozofia społeczna...*, s. 171–172. Im mniej państwa, tym lepiej, oraz tym lepiej, im więcej społeczeństwa. Państwo zgodnie z zasadą pomocniczości powinno jak najmniej oddgórnie oddziaływać na przestrzeń życia społecznego, pod warunkiem, że wypełnia je samo społeczeństwo. **M. Zięba**, *Wspólnota polityczna w świetle „Centesimus annus”*, [w:] **F. Kampka, C. Ritter** (red.), *„Centesimus annus”. Tekst i komentarze*, Lublin 1998, s. 142, 145.

<sup>36</sup> W praktyce uwidoczni to niewątpliwie istniejące w rzeczywistości nierówności (wyraźnie wskaże jednostki wspomagane), jednak ze wszech miar słuszna wydaje się teza, iż równy podział pomiędzy nierównych (co w pewnej mierze tuszowałoby nierówności) pomnaża naturalne nierówności – pozory zostają jednak zachowane: każdy ma podobny status dłużnika państwa. W świetle zasady pomocniczości istnieje racja dla istnienia względnej równości dobrobytu. Brak jest jednak racji, by ze względu na fakt, iż pewna grupa obywateli stale lub chwilowo pozbawiona jest możliwości realizacji swych potrzeb, pozbawiać odpowiedzialności całe społeczeństwo, **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada pomocniczości...*, s. 79–80.

<sup>37</sup> Bezpośrednia pomoc państwa jest zazwyczaj bardzo kosztowna, a zarazem depersonalizuje relacje pomiędzy potrzebującymi a udzielającymi pomocy.

<sup>38</sup> **Jan Paweł II**, encyklika *Centesimus Annus*, n. 48.



cego się z „obywateli-klientów” w społeczeństwo obywatelskie<sup>39</sup>. W przeciwieństwie do państwa dobrobytu – czyniącego „klientami” jego pomocy wszystkich obywateli oraz całe wspólnoty – w państwie opartym na zasadzie pomocniczości udzielenie pomocy powinno być usprawiedliwione wyłącznie w sytuacji braku samowystarczalności jednostki bądź społeczności<sup>40</sup>. „Pomocniczość” społeczności pośrednich w warunkach państwa opiekuńczego przejawiać może się w najlepszym wypadku w relacji współdomeny z administracją publiczną, ale nie w partycypacji w realizacji jej zadań, stąd też w rozważaniach prowadzonych na gruncie doktryny na temat udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej, często właśnie pomocniczość, w przyjętym wcześniej rozumieniu, postrzegana jest jako swoiste antidotum na mankamenty państwa opiekuńczego<sup>41</sup>.

Niewiele miejsca na pomocniczość jest również w państwie o maksymalnie zminimalizowanym zakresie interwencji w przebieg zdarzeń ekonomicznych i społecznych – w państwie ograniczającym swoją aktywność głównie do sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zasadą funkcjonowania w tego rodzaju państwie jest maksymalna autonomia i swoboda działań indywidualnych, oparta na osobistej odpowiedzialności za skutki własnych decyzji<sup>42</sup>. Państwo „nocny stróż” traktowane jest często jako – w znacznym zakresie – autonomiczne od społeczeństwa, a czasami nawet jako przeciwstawne mu. W układzie takim dość wyraźna jest zazwyczaj linia podziału na państwo utożsamiane z władzą i jej aparatem oraz „samoorganizujące się społeczeństwo, pozostające do niego w opozycji”<sup>43</sup>.

W tym kontekście zasadnym staje się postulat z jednej strony – reorientacji państwa opiekuńczego w kierunku minimalizacji solidarności zorganizowanej przez państwo na rzecz solidarności dobrowolnej oraz wszelkich form samopomocy<sup>44</sup>, z drugiej zaś – zwiększenia aktywności państwa, dla którego wspierające wspólnoty pośrednie „towarzystwo” stanowić powinno funkcję organiczną. Miejsce na pomocniczość odnaleźć można bowiem w zasadzie jedynie w państwie traktowanym jako wspólnota obywatelska – jako organizacja wszystkich obywateli oparta na dobru wspólnym. Tylko bowiem państwo, które posiada określone zobowiązania wobec swych obywateli, a zarazem pozostawia im znaczny zakres autonomii, zdolne jest do urzeczywistnienia w jego ramach idei samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji – urzeczywistnienia zasady pomocniczości w zakresie obejmującym zarówno

<sup>39</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności...*, s. 39.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>41</sup> Por. A. Szpor, *op. cit.*, s. 4.

<sup>42</sup> Por. G. Skąpska, *op. cit.*, s. 196.

<sup>43</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 131.

<sup>44</sup> A. Dylus, *Reforma państwa społecznego. Przebudowa strukturalna i przemiana materialno-moralna*, [w:] F. Kampka, C. Ritter (red.), „*Centesimus annus*”..., s. 180.

administrację publiczną, poszczególnych ludzi, jak i wszelkie mniejsze i większe wspólnoty<sup>45</sup>.

W układzie różnorodnych społeczności wspomagających jednostkę w jej rozwoju, państwo cechuje stosunkowo najszerszy zakres celów. Państwo jest zatem społecznością wyższą (większą) dla rozmaitych społeczności działających w jego obrębie. Musi ono zatem nie tylko ograniczać swą ingerencję w realizację swych celów poprzez społeczności pośrednie, ale wspomagać wszelkie niższe społeczności w ich wysiłkach nakierowanych na dobro człowieka<sup>46</sup>. Celem państwa nie powinno być przejmowanie wszystkich możliwych zadań, ale dążenie do aktywizacji osób i grup. Rolą państwa powinno być ukierunkowywanie działań osób i społeczności niższego rzędu ku dobru wspólnemu. Powinno ono popierać podejmowane w tym kierunku inicjatywy, uzupełniać je, a w razie potrzeby również ingerować<sup>47</sup>. Celem państwa powinno być dążenie do wypełnienia całej przestrzeni, jaka istnieje między nim a poszczególnymi ludźmi, wspólnotami, grupami, przedsięwzięciami i inicjatywami poszczególnych ludzi. Tylko na tej drodze państwo może się stać wielkim systemem współdziałania wszystkich dla dobra całości i poszczególnych jej części<sup>48</sup>. Państwo opiera się bowiem na wielości grup i związków posiadających wrodzone prawo do indywidualnego bytu, niezależnego od państwa<sup>49</sup>. Ze wszech miar jest zatem celowe istnienie społeczeństwa organicznego, z szerokim spektrum podmiotów biorących na siebie zadania i odpowiedzialność<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Por. **P. Winczorek**, *op. cit.*, s. 131.

<sup>46</sup> Por. **W. Góralczyk jr.**, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 137–138.

<sup>47</sup> **J. Majka**, *Węzłowe problemy...*, s. 69–70.

<sup>48</sup> **J. Majka**, *Etyka społeczna i polityczna...*, s. 52.

<sup>49</sup> „Państwo społeczne bazuje na «subsydiarnej solidarności» jednostek i grup społecznych, dlatego żadna reforma strukturalna nie powiedzie się bez jednoczesnej odbudowy zachowań prospołecznych, bez wyzwolenia oddolnej aktywności jednostkowej i wspólnotowej”; **A. Dylus**, *Reforma państwa społecznego...*, s. 186. Konsekwencją zasady pomocniczości jest postulat organicznej budowy społeczności państwowej. Dotyczy on wielostopniowej organizacji społecznej – istnienia pomiędzy człowiekiem a państwem szeregu społeczności pośrednich. W układzie tym państwo stanowić powinno naczelną organizację społeczną koordynującą cały organizm społeczny. **C. Strzeszewski**, *op. cit.*, s. 514. Organy państwa nie mogą ograniczać się jedynie do koordynacji. Powinny one podejmować szereg innych działań, niezbędnych do realizacji dobra wspólnego (w tym działania o charakterze policyjnym). W kontekście zasady pomocniczości nie mogą one jednak zastępować w inicjatywie oraz w odpowiedzialności osób i wspólnot pośrednich na płaszczyźnie, na której mogą one działać samodzielnie. **J. Mazur**, *Katolicka nauka społeczna*, Kraków 1992, s. 173.

<sup>50</sup> **T. Herr**, *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, Kraków 1999, s. 328. W grę wchodzić może wreszcie również ekonomia działania społecznego. W tym kontekście niecelowe jest tworzenie zbędnych struktur społecznych, przerastających swymi rozmiarami i kosztami zadania, które powinny być zrealizowane. **J. Majka**, *Filozofia społeczna...*, s. 185. Wspólna, występująca na rozmaitych poziomach organizacja życia społecznego pozwala również racjona-

Każde społeczeństwo rozwija się oddolnie. Państwo powinno pełnić wobec niego rolę pomocniczą. Powinno ono ingerować wyłącznie wówczas, gdy niedostateczna okazuje się naturalna solidarność rodzinna czy też aktywność dobrowolnych organizacji samopomocowych. We „własnym interesie” państwo powinno również wspierać „wolne siły społeczne”<sup>51</sup>. W centrum zainteresowania powinna się znaleźć przede wszystkim rodzina, a zaraz potem cała sfera „prywatno-społeczna” istniejąca pomiędzy jednostką a państwem. Ogromnie ważna w tym zakresie jest skala uczestnictwa w stowarzyszeniach samopomocowych, grupach wolontariatu i innych organizacjach społecznych. „Państwo powinno tworzyć stabilne, długofalowe ramy prawne, w których swobodnie rozwijałyby się dobrowolne, prywatne, spółdzielcze czy wspólnotowe działania opiekuńcze”<sup>52</sup>.

Powszechnie uznaje się, że wszelkie społeczności pośrednie umacniają tkankę społeczną, zapobiegając jej degradacji, jaką jest anonimowość i bezosobowe umasowienie<sup>53</sup>. Realizacja indywidualnych potrzeb człowieka w warunkach dystansowania się wobec zbiorowości prowadzić musi z jednej strony – do izolacji społecznej, z drugiej – do niemożności osiągnięcia części celów indywidualnych. Tworzenie i funkcjonowanie w społeczności jest zatem czynnikiem koniecznym do realizacji nie tylko potrzeby afiliacji, ale również szeregu innych potrzeb indywidualnych<sup>54</sup>. Współdziałanie zwiększa obszar zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej odpowiedzialności. Prawidłowość ta znajduje odniesienie do małych społeczności, ale z powodzeniem przyjęta może być również w stosunku do społeczeństwa zorganizowanego w państwo<sup>55</sup>.

Obowiązkiem państwa funkcjonującego w oparciu o zasadę pomocniczości jest sprawowanie pieczy nad poczynaniami obywateli nakierowanymi na dobro wspólne, by w rzeczywistości były zgodne z tym celem; w sposób szczególny dotyczyć to powinno podmiotów partycypujących w realizacji zadań administracji publicznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że „o ile państwo kusi coraz większa władza, o tyle pokusa, przed którą stają grupy społeczne, polega na wykorzystywaniu interesu ogólnego w interesie prywatnym”<sup>56</sup>.

---

lizować działania indywidualne. Funkcjonowanie w większych i mniejszych wspólnotach ma zatem z jednej strony wymiar etyczny, związany m.in. z odpowiedzialnością człowieka za realizację zadań dla dobra jednostkowego, ale i wspólnego, ma również wymiar prakseologiczny, związany z wyższą sprawnością działania zespołowego nad sprawnością działań podejmowanych indywidualnie. Por. **J. Łukasiewicz**, *Aksjologiczne i prokseologiczne aspekty zasady pomocniczych w kształtowaniu modelu samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracje publiczne I/10 progn XXI wieku*, Przemyśl 2000, s. 368.

<sup>51</sup> **A. Dylus**, *Reforma państwa społecznego...*, s. 190.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 190–191.

<sup>53</sup> **Jan Paweł II**, encyklika *Centesimus Annus*, n. 49.

<sup>54</sup> **J. Łukasiewicz**, *op. cit.*, s. 363.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 363–364.

<sup>56</sup> **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada pomocniczości...*, s. 71.

Rola państwa – obok powyższej pieczy – polega również na finansowym wspieraniu inicjatyw społecznych oraz na zachęcaniu i pobudzaniu do tego rodzaju aktywności, a także na stwarzaniu warunków do jej urzeczywistnienia. Działalność podmiotów bliższych adresatom działań jest zazwyczaj znacznie skuteczniejsza – „poczynania takich podmiotów prowadzą do rozwiązań właściwszych i bardziej ludzkich”<sup>57</sup>. Takie zachowanie państwa znajduje swe uzasadnienie również na płaszczyźnie ekonomicznej. Wspieranie finansowe grup obywateli realizujących dobro wspólne powoduje często mniejsze wydatki niż te, które zostałyby poniesione w razie konieczności zastąpienia działalności tych grup<sup>58</sup>. Podmioty niepubliczne w działaniach na rzecz dobra publicznego wnoszą bowiem często bezinteresownie swój czas i energię – zastąpienie tych podmiotów aparatem administracyjnym z pewnością wpłynęłoby na wzrost kosztów prowadzenia tego rodzaju działalności<sup>59</sup>.

Jako misję państwa należy traktować pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu realizowania dobra wspólnego oraz udzielanie tym inicjatywom wsparcia finansowego oraz zagwarantowanie możliwości odpowiedniego wykorzystania w tym celu zasobów publicznych<sup>60</sup>. W zakresie, w jakim podmioty niepubliczne współuczestniczyłyby w realizacji dobra wspólnego, oczekiwać powinny one ze strony podmiotów publicznych pomocy o charakterze negatywnym (np. całkowitej lub częściowej defiskalizacji) bądź pozytywnym (poprzez system dotowania takiej działalności)<sup>61</sup>.

Zasada pomocniczości zakłada wzajemną odpowiedzialność członków poszczególnych wspólnot za byt swój oraz pozostałych członków. Realizacja dobra indywidualnego nie tylko nie powinna naruszać praw oraz hamować realizacji potrzeb innych osób<sup>62</sup>, ale – w świadomości przynależności do określonej wspólnoty, w kontekście nakazu realizacji dobra wspólnego – uwzględniać musi dobro innych członków tej wspólnoty. Zasada pomocniczości w kontekście uznania roli, jaką społeczności pośrednie między jednostką a państwem mogą odgrywać w procesach realizacji dobra wspólnego, z jednej strony – postuluje ochronę wolności rozwoju, samodzielności i odpowiedzialności w wymiarze

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 72. Por. wyrok TK z 12 marca 2007 r. (K 54/05), OTK-A 2007/3, poz. 25.6.

<sup>58</sup> Na marginesie warto wspomnieć, że w literaturze zasada pomocniczości odnoszona bywa również do działalności gospodarczej państwa. Przykładem w tym zakresie mogą być rozważania K. Strzyczkowskiego na temat subsydiarności w zakresie działalności gospodarczej państwa, poddanej regulacji prawa prywatnego, tzn. działalności tzw. „publicznej ręki”. Zdaniem tego autora, w świetle zasady pomocniczości „publiczna ręka” może uczestniczyć w gospodarce tylko wówczas, gdy prywatne podmioty gospodarcze nie chcą bądź też nie są w stanie zaspokoić określonych potrzeb ogólnospołecznych. Szerzej: **K. Strzyczkowski**, *Rola współczesnej administracji w gospodarce – zagadnienia prawne*, Warszawa 1992, s. 50–55.

<sup>59</sup> **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada pomocniczości...*, s. 72.

<sup>60</sup> **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada subsydiarności...*, s. 39.

<sup>61</sup> Por. *loc. cit.*

<sup>62</sup> Por. **Z. Zgud**, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999, s. 15.

indywidualnym oraz w odniesieniu do mniejszych grup społecznych przed organizacjami wielkimi (przede wszystkim przed państwem), przy oczywistym zachowaniu szeregu kompetencji państwa, z drugiej zaś – zobowiązuje osoby oraz społeczności pośrednie do wykorzystania w pełni własnych możliwości i nieodwoływania się do pomocy społeczności wyższych, bez wyraźnych ku temu przesłanek<sup>63</sup>. Z potrzebą realizacji przez te wspólnoty w możliwie szerokim zakresie zadań publicznych ściśle powiązana powinna być możliwość ich udziału w realizacji zadań administracji publicznej. Jeśli bowiem założyć, że ze względu na zbliżenie człowieka do społeczności mniejszych, stosunkowo słabo odczuwalne jest wszelkie ograniczenie wolności (łącznie z przymusem)<sup>64</sup>, to słusznym wydaje się postulat ograniczenia władzy państwowej nie tylko na rzecz swobód osobowych, ale i na rzecz społeczności pośrednich – zwłaszcza tych, do których przynależność pozostawiona jest swobodzie człowieka i na których działalność może on mieć większy wpływ<sup>65</sup>. Pełniejsze upodmiotowienie zarówno jednostek, jak i grup – choćby poprzez powierzenie im realizacji zadań administracji, integrując, zwiększając kreatywność – implikuje również wzrost odpowiedzialności; skutkując szeregiem uprawnień, pociąga bowiem za sobą szereg obowiązków<sup>66</sup>.

Pomocniczość pozostaje w ścisłym związku z prawem – jako zasada dotycząca podziału zadań i kompetencji odnosi się przecież do materii ustrojowej regulowanej zarówno normami Konstytucji, jak i ustaw zwykłych<sup>67</sup>. Od wielu lat

<sup>63</sup> Por. **T. Herr**, *op. cit.*, s. 329.

<sup>64</sup> Np. ograniczenia wolności dokonywane w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej odczuwane są zazwyczaj mniej dotkliwie niż analogiczne ograniczenia, które źródło swe miałyby we władzy państwa.

<sup>65</sup> **C. Strzeszewski**, *op. cit.*, s. 514.

<sup>66</sup> **A. Piekara**, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, [w:] **A. Piekara, Z. Niewiadomski**, (red.), *Samorząd terytorialny; zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 24. W literaturze często wskazuje się szereg funkcji organizacji społecznych (pozarządowych). Wśród nich dostrzec można i takie, które wyraźnie nakierowane są na uczestników organizacji. Np. M. Załuska – obok takich funkcji „zewnętrznych” jak funkcja opiekuńczo-wychowawcza, funkcja pomocowa (ściśle powiązana z ideą samopomocy czy też pomocy charytatywnej), funkcja normalizacyjna (wyrównawcza) polegająca na udziale w zaspokajaniu potrzeb w zakresie w jakim podmioty publiczne nie czynią tego, funkcja grupy nacisku czy też funkcja „uspołecznienia” państwa – wyróżnia również funkcję afiliacyjną wynikającą z pierwotnej, naturalnej potrzeby przynależności człowieka do określonej wspólnoty, z którą mógłby się utożsamiać; funkcję ekspresyjną umożliwiającą realizację potrzeb ludzkich najwyższego rzędu – dotyczącą m.in. rozwijania własnych zainteresowań czy też pogłębiania wiedzy, oraz funkcję integracyjną polegającą na budowaniu więzi społecznych, zbliżaniu poszczególnych ludzi i rozmaitych społeczności. **M. Załuska**, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] **M. Załuska, W. Toczyński, E. Leś, J. Boczoń** (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1996, s. 38–43.

<sup>67</sup> **A. Wiktorowska**, *op. cit.*, s. 20.

zasada ta wpływa na kształt administracji publicznej w Polsce. Od 17 października 1997 r. stanowi również, mającą umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot, konstytucyjną zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada pomocniczości jest przede wszystkim regułą ustalającą wewnętrzny porządek w państwie i społeczeństwie – jest regułą organizacji, a równocześnie regułą postępowania przy określaniu wzajemnych relacji między państwem a jednostką i wspólnotami pośrednimi<sup>68</sup>. Jest ona także (a w każdym razie powinna być) regułą implikującą udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji.

W Konstytucji RP pomocniczość znalazła swój wyraz w treści preambuły<sup>69</sup>. Dyskusyjny jest w pewnej mierze charakter prawny preambuły Konstytucji. W doktrynie, mimo różnorodności poglądów w tym zakresie, coraz częściej przyjmowane jest stanowisko o normatywnym charakterze większości spośród zawartych w niej sformułowań<sup>70</sup>. Podstawowe znaczenie w kontekście powołanej w preambule zasady pomocniczości ma zatem – jak się wydaje – stwierdzenie możliwości skonstruowania określonej reguły postępowania, opartej na tej zasadzie<sup>71</sup>. Należałoby się raczej zgodzić z poglądem, że z wyjątkiem krótkiej informacji o genezie Konstytucji, wszystkie postanowienia wstępu mają głęboką zawartość normatywną, której w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie powinno pomijać<sup>72</sup>. Dodatkowo zasada konstytucjonalizmu (zasada bezpośredniego stosowania postanowień ustawy zasadniczej) stwarza wymóg stosowania wszystkich postanowień Konstytucji – także tych, które

<sup>68</sup> Por. *ibidem*, s. 19.

<sup>69</sup> „...my, Naród Polski [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

<sup>70</sup> Por. np. **J. Jendrośka**, *Obowiązek konsultowania organizacji pozarządowych a nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] **M. Wyrzykowski** (red.), *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999, s. 75.

<sup>71</sup> Szerzej na ten temat: **A. Szpor**, *op. cit.*, s. 9–12.

<sup>72</sup> **K. Complak, J. Boć** (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 9. Zdaniem K. Complaka, „zarzucony został już pogląd wyrażony przez Zgromadzenie Ustrojodawcze IV Republiki Francuskiej, że treść wstępu do konstytucji ma jedynie znaczenie filozoficzne”. Autor ten wyraża przekonanie, iż współcześnie Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać, nie odwołując się do wartości. Istotna jest nie tylko bezpośrednia treść tekstu, ale również towarzysząca zawartym w nim postanowieniom aksjologia; *ibidem*, s. 12. W literaturze spotkać można jednak stanowiska sceptycznie odnoszące się do normatywnej wartości postanowień preambuły Konstytucji – np. **W. Skrzydło** stoi na stanowisku, iż preambuła ta ma charakter wyłącznie polityczny. Autor ten nie uzasadnia jednak w żaden sposób swego poglądu. Nie dostrzega on również formułowanych współcześnie w doktrynie poglądów przeciwnych, traktując normatywne ujęcie wstępu do Konstytucji jako element starszej literatury przedmiotu. **W. Skrzydło**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; komentarz*, Zakamycze 2000, s. 10. Podobnie: **A. Wiktorowska**, *op. cit.*, s. 16.

powodować by mogły pewne trudności w procesie ich stosowania czy też egzekwowania na drodze sądowej<sup>73</sup>. Przyjąć zatem można, że postanowienia preambuły ustawy zasadniczej dają konstytucyjną podstawę do włączenia podmiotów niepublicznych w „system pomocniczości” – zarówno w zakresie równoległego zaspokajania przez te podmioty potrzeb społecznych, jak i zaspokajania ich przy wsparciu administracji publicznej, a także w sytuacjach czynienia tego na jej zlecenie<sup>74</sup>. Jednak – jak się wydaje – z konstytucyjnej zasady pomocniczości nie można wyinterpretować prawa podmiotowego jednostek i społeczności pośrednich do udziału w realizacji zadań administracji publicznej. Pomocniczość wyrażona w preambule, z uwagi na jej wysoki stopień abstrakcji, traktowana może być jedynie jako przesłanka roli oraz aktywności państwa i generalna wskazówka co do jej kształtu i granic, nie wpływa natomiast bezpośrednio na kształt systemu współuczestniczenia podmiotów publicznych w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i indywidualnych.

Brak sformułowania treści zasady pomocniczości w Konstytucji RP należy niewątpliwie ocenić negatywnie. Aby mogła ona spełniać swą funkcję, musi być przede wszystkim zrozumiała. Decydujące znaczenie dla określenia normatywnej funkcji oraz zakresu konstytucyjnej zasady pomocniczości niewątpliwie mieć będzie w tej sytuacji orzecznictwo sądów, a w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym już dziś często odnaleźć można odniesienia do tej zasady<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> **K. Complak**, *op. cit.*, s. 13. Zdaniem P. Winczorka, uznającego dyskusyjny charakter prawny preambuły ustawy zasadniczej, jeśli nawet nie byłoby możliwe wyprowadzenie z niej ścisłych norm określających czyjeś prawa i obowiązki, to niewątpliwie należałoby przyjąć, iż stanowi ona źródło wskazówek co do zasad i kierunków interpretacji przepisów zawartych w dalszych częściach Konstytucji. **P. Winczorek**, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 11. Por. **E. Popławska**, *Zasada pomocniczości w projekcie konstytucji RP*, Jurysta 1997/4, s. 6.

<sup>74</sup> **P. Wilczyński**, *op. cit.*, s. 51.

<sup>75</sup> Zdaniem Trybunału, należy mieć na uwadze, że ustawa zasadnicza deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte m.in. na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle. Treść zasady pomocniczości nie znalazła wprawdzie rozwinięcia w przepisach Konstytucji, ale powszechnie przyjmuje się – za art. 4 ust. 3 ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – iż „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”, oraz że „powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Wyrok z dnia 8 maja 2002 r. (K 29/00), OTK 2002/3, poz. 30. Por.: wyrok z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98), OTK 1999/2, poz. 23; wyrok z dnia 29 lutego 2000 r. (K 31/99), OTK 2000/1, poz. 6; wyrok z dnia 18 lutego 2003 r. (K 24/02), OTK-A 2003/2, poz. 11, czy też wyrok z dnia 6 lutego 2007 r., (P 25/06), OTK-A 2007/2, poz. 9, w którym Trybunał uznał, że powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym jest zgodne z wyrażonymi w preambule Konstytucji zasadami pomocniczości i solidarności. Konstytucyjna zasada pomocniczości znalazła swój wyraz także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (np. wyrok z dnia 6 listopada

Mimo powyższych wątpliwości przyjąć można, że na gruncie Konstytucji RP zasada pomocniczości implikuje co najmniej trzy reguły życia społecznego<sup>76</sup>. Po pierwsze – zasadę organicznej budowy społeczności państwowej – zasadę pluralizmu państwowego. Zgodnie z nią, funkcją państwa jest koordynacja całego, wielostopniowego organizmu społecznego, na który składa się również szereg organizacji pośrednich<sup>77</sup>. Drugą konsekwencją przyjęcia w Konstytucji zasady pomocniczości jest zasada decentralizacji władzy państwowej, wyrażająca się w rezygnacji przez państwo z części swych uprawnień na rzecz społeczności niższych. Z zasady tej wynika dyrektywa zobowiązująca ustawodawcę do uwzględniania w procesie legislacyjnym tendencji do decentralizacji, ale także – jak należy sądzić – do dekoncentracji, władzy publicznej<sup>78</sup>. Zasada subsydiarno-

---

1997 r. (III RN 50/97), OSNAPiUS nr 1998/8, poz. 2320) oraz sądów administracyjnych (np. w wyroku z dnia 26 lipca 2007 r. NSA wskazał na wynikający z konstytucyjnej zasady pomocniczości obowiązek gminy w zakresie pomocy i ułatwiania zadań publicznych mieszkańcom (II OSK 1084/06), Lex nr 364645).

<sup>76</sup> Niniejsze wyróżnienie oparte jest na ustaleniach **E. Popławskiej** (*Wpływ zasady...*, s. 140).

<sup>77</sup> Za bezpośrednie konsekwencje tej zasady uznaje się zasadę samorządu oraz zasadę federacji.

<sup>78</sup> Beneficjantom zasady pomocniczości – jednostkom i ich wspólnotom – należy przekazać tyle uprawnień, ile są w stanie efektywnie wykorzystać na określonym szczeblu organizacji społeczeństwa w stosunku do struktury znajdującej się na szczeblu wyższym. **K. Bandarzewski**, *Glosa do wyroku NSA z 4 czerwca 2001 r. (II S.A./Kr 911/01)*, Samorząd Terytorialny 2002/6, s. 51. Nie ma – jak się wydaje – przeszkód ku uznaniu szeregu przypadków udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej, szczególnie wówczas, gdy w jakimś zakresie wykonują one kompetencje decyzyjne, za przejaw decentralizacji administracji publicznej. W literaturze dość rzadko w kontekście omawiania zagadnienia decentralizacji przywołuje się obecność w sferze administracji publicznej podmiotów niepublicznych; sądzić jednak należy, iż znajduje to swą przyczynę głównie w braku spójnej koncepcji na temat tej obecności, a w szczególności – w sprowadzaniu jej zazwyczaj do bliżej nieokreślonej „prywatyzacji zadań publicznych”. Pojęcie to, skądinąd niezwykle użyteczne dla opisu administracji publicznej i jej zadań, wprowadzone do literatury przedmiotu przez S. Biernata, wbrew – jak można sądzić – zamysłom jego twórcy, stanowi obecnie niejednokrotnie jedyne ujęcie, w jakim postrzega się obecność podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej. **S. Biernat**, *Prywatyzacja zadań publicznych; zarys problematyki*, Państwo i Prawo 1993/5; **tenże**, *Prywatyzacja zadań publicznych, problematyka prawna*, PWN 1994. Por. **J. C. N. Raadschelders**, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, Samorząd Terytorialny 1994/6, s. 8. Prowadzić musi to do szeregu nieporozumień, które w sposób oczywisty powstać muszą wówczas, gdy pozornie to, co służyć ma dobru wspólnemu (publicznemu), ulega odpublicznieniu (prywatyzacji). A przecież w większości przypadków „prywatyzacji zadań publicznych” zadania te nie tracą nic na swym wspólnotowym, publicznym charakterze. Traktowanie realizacji przez podmioty niepubliczne zadań administracji publicznej jako przejawu decentralizacji tej administracji nie byłoby czymś nowym w polskiej doktrynie prawa administracyjnego i nauki administracji; por. **J. Starościak**, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 66–72. Por. też: **T. Kuta**, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 43; **J. Piszczyk**, *Nadzór organów administracji państwowej nad organizacjami społecznymi wykonującymi zlecone zadania administracji państwowej*, Zeszyty Naukowe UMK, Nauki Hum.-Społ., 1964/10, Prawo IV, s. 98.



ści stanowi zazwyczaj również źródło postulatu deregulacji<sup>79</sup>. Trzecią zasadą, będącą do pewnego stopnia również konsekwencją przyjęcia pomocniczości jako reguły ustroju i funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej, jest zasada demokracji, oparta na instytucjach mających zapewnić faktyczny udział całego społeczeństwa w sprawowaniu władzy państwowej. W nawiązaniu do drugiej z powyższych konsekwencji stwierdzić należy, iż niewątpliwie decentralizacja władzy publicznej, o której mowa w art. 15 ustawy zasadniczej, stanowi przejaw realizacji zasady pomocniczości. Co prawda, w ujęciu Konstytucji RP zasadne jest mówienie głównie o decentralizacji terytorialnej, którą odnieść można jedynie do systemu samorządu terytorialnego<sup>80</sup>, to jednak idea pomocniczości znajduje swe odbicie również w obecnej na gruncie Konstytucji<sup>81</sup> i ustawodawstwa decentralizacji funkcjonalnej, w ramach której władza publiczna delegowana jest na samodzielne podmioty niepowiązane bezpośrednio z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Z tak ujmowanej subsydiarnej decentralizacji – jak się wydaje – z powodzeniem wyprowadzić można również konstytucyjny mandat dla powierzania zadań administracji publicznej samoorganizującym się obywatelom<sup>82</sup>.

W polskim prawie bezpośrednie odwołania do zasady pomocniczości należą do rzadkości. Poza Konstytucją odnaleźć można je obecnie w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>83</sup>, w art. 26 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>84</sup>, w art. 25 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>85</sup>, czy też w preambule ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy

<sup>79</sup> E. Popławska, *Zasada subsydiarności...*, s. 132.

<sup>80</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, s. 26–27. Warto podkreślić, iż chodzi tu nie tylko o subsydiarną w dużej mierze strukturę trzech szczebli samorządu terytorialnego, ale również np. o mogące funkcjonować w ramach gmin jednostki pomocnicze. Por. W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, Samorząd Terytorialny 1999/1–2, s. 6.

<sup>81</sup> Chodzi tu przede wszystkim o konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządów zawodowych.

<sup>82</sup> J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 76. Por. M. Radwan-Röhrenschef, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, s. 201. Takie stanowisko obecne jest również na gruncie judykatury. Np. w wyroku 4 czerwca 2001 r. NSA konstytucyjną zasadę pomocniczości odniósł bezpośrednio do subsydiarności gminy wobec wspólnoty samorządowej, pojedynczych obywateli i ich organizacji, wskazując równocześnie (w kontekście zadań administracji pomocy społecznej), że obowiązkiem gminy jest poszukiwanie optymalnych metod współpracy z podmiotami niepublicznymi (II SA/Kr 911/01), Samorząd Terytorialny 2002/6, s. 49.

<sup>83</sup> Dz. U. nr 96, poz. 873, ze zm.

<sup>84</sup> T. j. Dz. U. z 2008 r., nr 115, poz. 728, ze zm.

<sup>85</sup> T. j. Dz. U. z 2008 r., nr 69, poz. 415, ze zm.

osobom uprawnionym do alimentów<sup>86</sup>. Bezpośrednie lub pośrednie odwołania do zasady pomocniczości napotkać można także w kilku rozporządzeniach wykonawczych. Znacznie już częściej odniesienia do tej zasady obecne są w aktach prawa miejscowego<sup>87</sup>.

Analiza przywołanych wyżej regulacji skłania jednak do konstatacji, że pojawiające się poza Konstytucją odwołania do pomocniczości nie wnoszą zasadniczo nic nowego do jej treści jako zasady prawnej. Obecność pomocniczości na gruncie regulacji szczególnych niewątpliwie rodzi szereg interesujących dla doktryny i judykatury problemów, jednak ściśle powiązanie w tych przypadkach pomocniczości z przedmiotem poszczególnych regulacji (często materialnoprawnych<sup>88</sup>) sprawia, że ich analiza musiałaby znacznie wykroczyć poza zakres zainteresowań niniejszych rozważań. Niewątpliwie jednak zagadnienia takie, jak choćby „pomocniczość w polskim systemie pomocy społecznej”, czy też „pomocniczość w działalności samorządu terytorialnego”, zasługują na odrębne opracowania.

Rozważania na temat pomocniczości jako fundamentu dla udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej nie mogą całkowicie abstrahować od zagadnienia konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się. Wydaje się, że istnienie ram prawnych dla swobodnej działalności rozmaitych społeczności pośrednich, w tym stowarzyszeń, wyraźnie koresponduje z zasadą pomocniczości<sup>89</sup>. Podstawowe znaczenie w tym zakresie przypisać należy normie art. 12 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji<sup>90</sup>. Jakkolwiek normy tej nie da się potraktować w kategorii podstawy prawnej dla jakiejkolwiek formy włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań administracji publicznej, to jednak niewątpliwie gwarantowana przez nią wolność zrzeszania się stanowi w ogromnej mierze przesłankę tego udziału<sup>91</sup>. Analogicznie – istotną

<sup>86</sup> Dz. U. nr 192, poz. 1378, ze zm.

<sup>87</sup> Warto w tym miejscu zauważyć, że powoływanie zasady pomocniczości w prawie miejscowym dokonuje się zwykle w kontekście określania zasad włączania podmiotów niepublicznych w procesy realizacji zadań administracji publicznej.

<sup>88</sup> O pomocniczości m.in. w sferze stosunków materialnoprawnych szerzej: **T. Bąkowski**, *op. cit.*

<sup>89</sup> Por. **E. Popławska**, *Zasada subsydiarności...*, s. 25.

<sup>90</sup> Zdaniem G. Skąpskiej, instytucjonalnym korelatem orientacji państwa na współdecydowanie i współodpowiedzialność są regulacje dotyczące funkcjonowania wszelkiego rodzaju stowarzyszeń, związków, organizacji samorządowych. **G. Skąpska**, *op. cit.*, s. 196.

<sup>91</sup> Konstytucja RP nie deklaruje niestety formuły społeczeństwa obywatelskiego choćby w kształcie analogicznym do tego, który przyjęty został w art. 6 projektu ustawy zasadniczej na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Proponowany przepis stanowił, iż

rolę ugruntowywania zasady pomocniczości w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji – umożliwienia w znacznym stopniu udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej, odgrywają regulacje ustawowe kształtujące status poszczególnych podmiotów niepublicznych, w szczególności zaś – prawo o stowarzyszeniach<sup>92</sup>, ustawa o fundacjach<sup>93</sup> oraz ustawy regulujące stosunki pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi<sup>94</sup>.

W literaturze przedmiotu coraz częściej napotkać można poglądy traktujące tradycyjną dychotomię publicznej i prywatnej realizacji zadań administracji publicznej jako anachronizm<sup>95</sup>. Z zasady pomocniczości wynika założenie, iż wszelkie działanie społeczne, realizowane w różnego rodzaju względnie trwale wyodrębnionych strukturach (społeczności, wspólnoty, grupy), cechować ma celowość, finalizm, misja<sup>96</sup>. Istnienie różnorodnych społeczności oraz udział niektórych z nich w realizacji zadań administracji publicznej jest zatem w pełni uzasadnione nie tylko stopniem uspołecznienia, ale również dyferencjacją potrzeb społecznych<sup>97</sup>. Dziś, dość powszechnie, podmiotom niepublicznym w zakresie realizacji właściwych im zadań publicznych przypisuje się szereg istotnych społecznie funkcji, między innymi: kompensacyjno-wyrównawczą, związaną z zapewnieniem osłony socjalnej najbardziej potrzebującym, oraz funkcję, którą określić można by jako profilaktyczno-rozwojową<sup>98</sup>.

---

„Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji i innych dobrowolnych zrzeszeń działających na podstawie prawa w celu realizacji interesów oraz wyrażania opinii obywateli”. Podaję za: **E. Popławska**, *Wpływ zasady...*, s. 143. Choć konstrukcja tego przepisu pozostawia wiele do życzenia, to jednak w przypadku włączenia go do Konstytucji, w połączeniu z zasadą pomocniczości, stanowiłby niebudzącą wątpliwości – jak można sądzić – legitymację do powierzania niepublicznym społecznościom pośrednim zadań administracji. W opinii NSA zasada pomocniczości ściśle powiązana jest z zasadą społeczeństwa obywatelskiego. Tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, do których odnosi się art. 12 Konstytucji, niewątpliwie służyć ma udziałowi obywateli w funkcjonowaniu państwa. Por. wyrok NSA z 18 grudnia 2005 r. (II OPS 4/05), ONSAiWSA 2006/2, poz. 37.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t. j. Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855, ze zm.).

<sup>93</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t. j. Dz. U. z 1991 r., nr 46, poz. 203, ze zm.).

<sup>94</sup> Chodzi tu o ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t. j. Dz. U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965, ze zm.) oraz ustawy regulujące w sposób odrębny stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

<sup>95</sup> **G. F. Schuppert**, *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie*, Poznań 2001, s. 140.

<sup>96</sup> Por. **W. Góralczyk jr.**, *op. cit.*, s. 136.

<sup>97</sup> Por. **C. Strzeszewski**, *op. cit.*, s. 512.

<sup>98</sup> Por. **E. Leś**, *Organizacje niezależne w Polsce i na świecie*, [w:] **M. Załuska**, **W. Toczyński**, **E. Leś**, **J. Boczoń** (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 143.

W tym kontekście, w demokratycznym państwie prawnym stosunek państwa do obywatela należałoby interpretować jako stosunek odpowiedzialności za dobro ogółu, odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych, a nie jako stosunek obligatoryjnego i bezpośredniego realizowania tego dobra<sup>99</sup>. Czym innym jest bowiem odpowiedzialność za bezpośrednie wykonanie zadań, czym innym zaś gwarantowanie realizacji określonych wartości. W tym drugim przypadku administracja publiczna zapewnić ma realizację określonych zadań publicznych, występując w roli koordynatora i moderatora, a nie bezpośredniego wykonawcy<sup>100</sup>. Inny jest w takiej sytuacji również kształt zadania administracji publicznej. Nie jest to już np. obowiązek zaspokajania określonej potrzeby społecznej, lecz obowiązek doprowadzenia do jej zaspokojenia z wykorzystaniem (kooperacji) podmiotu niepublicznego. Odpowiedzialności administracji publicznej za wykonanie oraz za gwarantowanie towarzyszyć powinna odpowiedzialność „zwierzchnia” ustawodawcy oraz podmiotów administracji centralnej, które w przypadku jakichkolwiek niedomagań – w znacznym przecież stopniu dynamicznego, a tym samym nie do końca przewidywalnego systemu realizacji zadań publicznych – uruchamiałyby stosowne środki korygujące, aż do zmian prawnych ram tej działalności włącznie<sup>101</sup>.

Słuszną wydaje się opinia, iż obecność w prawie konstytucyjnym zasady pomocniczości przyczynia się do pełniejszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zapobiegając w pewnej mierze nadmiernemu autorytaryzmowi ze strony administracji publicznej<sup>102</sup>. Niewątpliwie jednak powodzenie i skuteczność regulacji prawnych inspirowanych tą zasadą zależeć będzie w ogromnej mierze od dojrzałości obywatelskiej, znajdującej swe odbicie nie tylko w świadomości swych praw i obowiązków, ale również w respektowaniu praw i wolności innych, w gotowości do kompromisu podejmowanego ze względu na dobro wspólne<sup>103</sup>. Zasada pomocniczości powoli zaczyna zajmować należne jej miejsce wśród konstytucyjnych wyznaczników organizacji i funkcjonowania życia społecznego. Coraz częściej wskazuje się na nią bezpośrednio – w kontekście tak fundamentalnych dla stosowania Konstytucji wartości, jak zachowanie przyrodzonej godności człowieka, prawo do wolności czy też obowiązek

<sup>99</sup> Por. **G. F. Schuppert**, *op. cit.*, s. 152.

<sup>100</sup> Por. *ibidem*, s. 59.

<sup>101</sup> W systemie takim, opartym na względnie trwałych ramach prawnych – jednakich w zasadzie dla terytorium całego kraju, podmioty administracji publicznej niższego szczebla realizowałyby w kooperacji z podmiotami niepublicznymi głównie zadania o charakterze homeostatycznym. Realizacja zadań o charakterze instrumentalnym, powodujących niezbędne, a możliwe do wprowadzenia bez udziału ustawodawcy zmiany systemu, należałaby do organów administracji centralnej.

<sup>102</sup> Ogromna odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na sądach.

<sup>103</sup> **E. Popławska**, *Wpływ zasady...*, s. 155–156.

solidarności<sup>104</sup>. Wydaje się to dobrze wróżyć przyszłej obecności podmiotów niepublicznych w sferze zadań administracji.

Zasada pomocniczości obecna jest również na gruncie doktryny prawa administracyjnego. Idea pomocniczości w coraz większym stopniu wpływa w Polsce także na sposoby myślenia i zachowania osób i ich wspólnot. Niewątpliwie rację mają ci, którzy twierdzą, że na popularność zasady pomocniczości w Polsce w pewnej mierze wpłynął również „antysubsydiarny” ustrój PRL, bazujący na jednolitej władzy państwowej oraz dominacji własności społecznej nad prywatną<sup>105</sup>.

Idea pomocniczości nie jest gotowym rozwiązaniem w zakresie alokacji zadań i kompetencji publicznych, lecz raczej wskazówką w tym zakresie. Idea ta nie zakłada istnienia jednego idealnego rozwiązania, postuluje ciągłe poszukiwanie, wymaga dokonywania permanentnej weryfikacji efektywności przyjętego podziału zadań<sup>106</sup>. Zgodzić należałoby się z poglądem wyrażonym przez M. Kuleszę, który traktuje zasadę pomocniczości raczej jako „zasadę w ruchu” – zasadę dynamiczną, regułę postępowania oraz jako regułę wykładni i regułę celu, niż jako regułę normatywną, z której wynikać miałby jednoznaczny, trwały – „na zawsze”, taki lub inny podział odpowiedzialności między szczeblami władzy publicznej<sup>107</sup>. Poza tym, trwała obecność pomocniczości w ramach systemu państwowego nie może być zbudowana jedynie w oparciu o zasadę prawną, choćby miała ona nawet rangę konstytucyjną. Realizacja dobra wspólnego w ramach pomocniczego społeczeństwa wymaga permanentnego demonstrowania woli autonomii oraz inicjatywy ze strony podmiotów niepublicznych<sup>108</sup>. Mimo że nie wszystkie sytuacje udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji znajdują bezpośrednie odniesienie do zasady pomocniczości, nie ma wątpliwości, iż ugruntowanie społeczne i prawne tej zasady warunkować będzie, ale zarazem i determinować w ogromnej mierze, obecność podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej, tym bardziej że zawarta w preambule Konstytucji RP zasada stanowi jedyną wyraźnie sformułowaną konstytucyjną legitymację dla tej obecności.

<sup>104</sup> Por. **P. Przybysz**, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] **H. Izdebski**, **A. Stępkowski** (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 200. Zasada solidarności często wiązana jest z zasadą pomocniczości na gruncie orzecznictwa. Na ścisły związek tych zasad wskazuje np. TK w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A 2002/1, poz. 4.

<sup>105</sup> **A. Szpor**, *op. cit.*, s. 13. Wsparcie ze strony podmiotów publicznych udzielane podmiotom niepublicznym traktowane bywa już jako kanon „odrodzenia społeczeństwa obywatelskiego”. **W. Toczyski**, *Organizacje pozarządowe alternatywą dla sektora publicznego?*, Samorząd Terytorialny 1994/7–8, s. 132.

<sup>106</sup> **A. Szpor**, *op. cit.*, s. 6.

<sup>107</sup> **M. Kulesza**, *op. cit.*, s. 126.

<sup>108</sup> Por. **Z. Gilowska**, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] **D. Milczarek** (red.), *Subsidiarność*, s. 181.